



(V. 2000)

*Cumpra-se a sugestão
preencher, neste Relatório no ponto 3.
a pp. 8-9, já me até a
Assembleia Legislativa da
efectuado. tal qual foi.*

*2/12/87
fil.*

X

RELATÓRIO E PARECER SOBRE O PROCESSO DE
REAPRECIACÃO DO DIPLOMA VOTADO PELA AS-
SEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES, DESIGNADO
POR DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL Nº 30/
/86/A, ACERCA DO QUAL FOI PROFERIDO O
ACORDÃO Nº. 348/86 DO TRIBUNAL CONSTI-
TUCIONAL.

(HORTA, 18 DE SETEMBRO DE 1987)



COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO E LEGISLAÇÃO

A Comissão de Organização e Legislação, reunida na sede da Assembleia Regional dos Açores nos dias 11, 16 e 17 de Setembro para analisar o processo em epígrafe, emite o seguinte parecer:

1. A proposta que deu origem ao que se veio a designar por Decreto Legislativo Regional nº. 30/86~~M~~ é oriunda do Governo Regional, acompanhou o ofício da Presidência do Governo de 19 de Junho do ano transacto e visa aplicar à Região as taxas criadas pela Lei nº. 10/79, de 20 de Março, Decreto Lei nº. 234/81 de 3 de Agosto, na redacção dada pelo Decreto Lei nº. 179/82, de 15 de Maio.

A proposta é claramente inspirada no Decreto Legislativo Regional nº. 11/83/M, de 1 de Agosto, em vigor na Região Autónoma da Madeira, ainda que com algumas alterações de redacção. Apenas tem uma diferença de fundo, que foi a de não afectar as receitas destas "taxas" a nenhum serviço ou organismo, contrariamente ao que acontece na Madeira, em que ficaram consignadas ao Serviço Regional de Protecção Civil.

Uma vez entrada na Assembleia a proposta foi despachada, para parecer, para a Comissão para os Assuntos Económicos e Financeiros (C.A.E.F.), a qual, em relatório de 30 de Julho, foi unanimemente de parecer que a iniciativa merecia aprovação, porque se pretendia "aplicar na Região o regime tributário que vigora no Continente, por se tratar de matéria de interesse específico enquadrada na alínea c) do Artº. 27º. da então em vigor Lei 39/80 de 5 de Agosto (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores) e finalmente por se enquadrar juridicamente na alínea b) do Artº. 82º. do antes citado Estatuto. A Comissão apenas sugeriu uma alteração de redacção para o Artº. 1º..

Discutida a proposta, na Assembleia Regional, em plenário de 16 de Outubro de 1986, foi votada, sem discussão, por unanimidade, tanto na generalidade como na especialidade, de acordo com o parecer e sugestão da C.A.E.F. (Diário das Ses-



sões nº. 58, página 151).

Em 26 de Novembro de 1986, a C.A.E.F. volta a pronunciar-se sobre o assunto, desta feita em parecer para habilitar o Senhor Presidente da Assembleia Regional a responder ao Tribunal Constitucional, uma vez que havia sido levantado, pelo Senhor Ministro da República, o problema da constitucionalidade. O parecer, com abstenções do P.S. e do C.D.S., defende a constitucionalidade do diploma, resumindo assim a sua opinião:

- a) Há receitas cobradas na Região;
- b) O que o diploma regional propõe é distribuí-las;
- c) Não se alteram os elementos essenciais do imposto;
- d) Compete aos órgãos regionais dispôr das receitas fiscais cobradas na Região.

O Tribunal Constitucional em Acórdão de 11 de Dezembro de 1986, o qual veio a ser publicado sob o nº. 348/86 - processo nº. 284/86 no Diário da República I Série nº. 7 de 9 de Janeiro de 1987, por unanimidade pronunciou-se pela "inconstitucionalidade de todas as normas constantes do diploma designado por Decreto Legislativo Regional nº. 30/86/A, por violação da norma da alínea f) do artº. 229º. da Constituição da República Portuguesa e também, no que respeita à norma do artigo 4º., por violação da alínea a) do mesmo preceito constitucional".

Não é fácil, nem tão pouco é indispensável, resumir os fundamentos aduzidos pelo Tribunal Constitucional para fundamentar a sua decisão final, até porque foi o extenso Acórdão oportunamente distribuído por todos os senhores deputados. Todavia, sempre se procurará, ainda que sucintamente, deixar aqui expressas as principais linhas de força do documento a que vimos aludindo:

- O Serviço Nacional de Bombeiros é um organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e património próprio e exerce a sua acção apenas sobre o território do Continente, mas o Decre-

*F. A. S.*

to-Lei nº. 418/80 afecta-lhe as receitas cujo âmbito de cobrança é nacional, de acordo com a Lei nº. 10/79;

- Existem dois regimes distintos quanto à incidência das "taxas", isto porque as do Decreto-lei nº 418/80, por referência à Lei nº 10/79, são cobradas na Região, sendo consignadas ao Serviço Nacional de Bombeiros, enquanto que as previstas no Decreto-Lei nº 234/81 não são cobradas nas Regiões Autónomas, ou seja, quanto às primeiras pretende-se que passem a constituir receitas directas da Região e quanto às segundas pretende-se criá-las "ex novo" no território da Região, como receitas próprias e directas da mesma Região;

- Não se trata de "taxas" mas sim de um imposto, porquanto não estamos perante uma receita pública estabelecida por lei como retribuição dos serviços prestados individualmente aos particulares ou de uma contrapartida da utilização de bens do domínio público, mas perante uma "prestação pecuniária, coactiva, unilateral, sem o carácter de sanção, exigida pelo Estado ou por entes públicos, com vista à realização de fins públicos". Assim sendo, regionaliza-se um imposto afectado ao Serviço Nacional de Bombeiros e cria-se um outro idêntico ao que no Continente financia o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM);

- A Assembleia Regional, ao legislar, não usou apenas do poder de dispôr das suas receitas fiscais, mas exerceu poder tributário que "só pode ser exercido ao abrigo de uma lei da República que defina os termos do seu exercício" (Lei definidora da forma e do conteúdo);

- Não obstante o Decreto-Lei nº 418/80 que reformulou a Lei nº 10/79 e o Decreto-Lei nº 234/81 conterem normas que prevêem a possibilidade da sua aplicação às Regiões Autónomas "a verdade é que não consta que tenha havido aplicação de tais diplomas à Região", mas "a única parte que se pretende aplicar é a parte financeira";

*F. A. S.*

- "A afectação é um elemento essencial do regime material de tais impostos" e eles "só foram criados para serem afectados a determinados fins", sendo que nos Açores se pretendeu que eles constituíssem receitas comuns da administração directa da Região;

- Alterou-se a base de incidência dos impostos, pois que, para além dos prémios, se incluíram os encargos e ainda os custos da apólice ou acta adicional.

O senhor Ministro da República, em 17 de Dezembro de 1986, devolveu à Assembleia Regional o diploma não assinado, por conta dos fundamentos constantes do Acórdão nº 348/86.

E então que, pela 3ª vez, é ouvida a C.A.E.F. que emitiu parecer referindo que, além do parecer de 26 de Novembro, "não tem outros elementos a apresentar à Assembleia Regional".

Todavia a Comissão aproveitou, e, quanto a nós, muito bem, para, face ao surgimento de vários diplomas declarados inconstitucionais, apontar possíveis metodologias para evitar "restringir a nossa capacidade legislativa".

Nesta conformidade sugeriu:

- As propostas de diplomas deveriam vir acompanhadas de nota justificativa e enquadramento constitucional convincente;
- A assessoria jurídica da Assembleia poderia dar um parecer adicional em termos de constitucionalidade;
- Em caso de ainda surgirem dúvidas, o diploma baixaria a uma comissão especial composta por três juristas ou então recorrer-se-ia a um jurista estranho à Assembleia.

Foi esta última sugestão que foi assumida pela Assembleia e assim foi contratado, para dar parecer sobre o processo, que ora nos continua a ocupar, o Assis-



tente da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa e da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa - Vasco Pereira da Silva.

Esperariam talvez alguns que o parecer defendesse o texto nos termos em que fora aprovado, mas seguramente muitos esperariam que o referido jurista, para além de ~~lhe~~ encontrar eventuais inconstitucionalidades, procurasse encontrar forma constitucional de consagrar em lei o espírito do diploma unanimemente aceite pela câmara legislativa açoriana.

Também aqui não vamos dissecar exhaustivamente o longo documento, mas tão somente procurar resumir, em traços largos, o parecer:

- A regionalização das receitas afectadas ao Serviço Nacional de Bombeiros só seria possível se essas receitas fossem afectadas a um Serviço Regional de Bombeiros de natureza e funções idênticas;

- Não é possível a alteração do âmbito de incidência do imposto nacional criado pela Lei nº 10/79, pois tal equivaleria à criação de um novo imposto;

- A criação de um imposto regional semelhante ^{ao previsto no Decreto-Lei nº 234/81} só seria possível se uma concreta lei da Assembleia da República assim o permitisse. Para a obtenção desta lei, a Assembleia Regional poderia socorrer-se da sua iniciativa legislativa perante a Assembleia da República.

Da posse deste parecer, volta a C.A.E.F., pela 4ª e até agora última vez, a pronunciar-se sobre o designado Decreto Legislativo Regional nº 30/86, tendo concluído:

- Os objectivos pretendidos pelo Decreto Legislativo Regional nº 30/86, no que se refere às receitas provenientes do Decreto-Lei nº 234/81, são justificados porque existem na Região várias Associações de Bombeiros e por parecer de direito que com as receitas arrecadadas se subsidie essas Associações que na Região reali



zam as funções do Serviço Nacional de Bombeiros;

- O Decreto Legislativo Regional nº 30/86 sofre de alguns defeitos jurídico-constitucionais que o tornam inviável no nosso ordenamento jurídico.

A Comissão concluiu dizendo entender que "deve ser encontrada uma outra forma de suprir as razões de ordem jurídico-constitucional apontadas para a declaração de inconstitucionalidade da proposta de diploma, nomeadamente as referidas no parecer do citado jurista, por forma a atingir-se os objectivos pretendidos".

Não obstante a opinião expressa, a C.A.E.F. não avançou para uma nova forma. Por isso ou por razões que em parte alguma se encontram expressas, o Partido Social Democrata requereu a baixa à Comissão de Organização e Legislação do processo a que nos estamos a referir, baixa essa que foi votada, na sessão de 21 de Maio do corrente ano, por maioria, apenas com a abstenção do P.C.P. (cf. Diário da Assembleia nº 77, página 21).

2. Para que o diploma pudessa ser publicado e ultrapassado assim este veto, por inconstitucionalidade, do Senhor Ministro da República, teria de haver uma confirmação pela Assembleia Regional, votada por maioria de 2/3 dos deputados presentes (Vg. nºs 2, 3 e 4 do artigo 35º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e nºs 1 e 2 do artigo 279º da Constituição da República Portuguesa).

Independentemente de se saber se ele seria confirmado por uma tal maioria, importa analisar se merecia ou não ser.

Para efectuarmos esta análise há que atentar em dois aspectos distintos. Um é o do seu espírito, ou seja, dos fins que visa atingir. Outro é o da sua forma e logo da sua conformidade com os preceitos legais, principalmente os de natureza constitucional.

Do ponto de vista dos objectivos, é indiscutível que o diploma merecia ser confirmado, uma vez que o Governo, consciente da necessidade, o propôs à Assembleia e esta considerou sempre a razoabilidade dessa proposta.



Porém, se apreciado no seu aspecto formal - e dispensando-nos de repetir to da a argumentação jurídica constante do Acórdão do Tribunal Constitucional e do Parecer do jurista contratado pela Assembleia - é por demais evidente que de bem pouco valeria a reconfirmação, porque ele não está em condições de suportar, a esta luz, uma fiscalização do Tribunal Constitucional, a qual provavelmente seria requerida e muito bem poderia resultar na declaração da sua inconstitucionalidade com força obrigatória geral. Esta é uma hipótese que a Comissão, por unanimidade, entende não servir os objectivos e ser, além do mais, prejudicial ao processo autonómico regional.

Entende-se que o diploma não está em condições formais de ser aprovado, não obstante se considerar que estão longe de ser pacíficos pelo menos certos entendimentos quer do Tribunal Constitucional quer até do jurista contratado. E sem prejuízo também de a Assembleia se preparar para, em altura adequada, contestar certa argumentação de carácter profundamente restritivo, limitativo até, do conceito de autonomia política e que, se continuasse a fazer valimento, conduziria a uma injusta limitação da capacidade legislativa própria da Região.

3. Passou muito tempo sobre a apresentação da proposta por parte do Governo Regional. Foram entretanto produzidos todos estes documentos a que aludimos. Foi já aprovado e publicado o novo Estatuto Político-Administrativo.

O Governo, na sua qualidade de proponente, saberá da manutenção ou não da necessidade do normativo legal que vise atingir o que então propusera. E até sentirá o desejo, porque para tanto habilitado através dos seus quadros, de sugerir uma nova forma que obvie aos reparos que esta, mesmo apoiada pela Assembleia, mereceu. Trata-se de, tanto no aspecto político como técnico, ouvir o autor da iniciativa, sem o que, no entender dos elementos do P.S.D. na Comissão, não será justo avançar.



E assim a Comissão, por maioria, de parecer que deve ser o Governo Regional ouvido, por escrito, sobre esta matéria, habilitando-o para tanto de todos os documentos que fazem parte do processo, diligência esta que, se correspondida, como se espera, em tempo útil, só contribuirá para a valorização legislativa que todos pretendem.

E esta a metodologia sugerida, por maioria, pela Comissão, sem prejuízo, como é óbvio, de o Plenário da Assembleia poder entender agir de modo diferente.

Anexa-se declaração de voto de vencido dos elementos do P.S. na Comissão.

Horta, 18 de Setembro de 1987

A Relatora,

Adelaide Teles

O Relatório foi aprovado por maioria com a abstenção do deputado do P.C.P., justificada no facto de não ter participado nas reuniões em que a matéria foi discutida, reservando assim a sua posição para o plenário.

Horta, 18 de Setembro de 1987

O Presidente,

Renato Moura



PARTIDO SOCIALISTA

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

DECLARAÇÃO DE VOTO

Os Deputados do P.S. na Comissão de Organização e Legislação votaram contra o relatório e parecer desta Comissão sobre o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 348/86, relativo à apreciação preventiva da constitucionalidade do Decreto Legislativo Regional nº 30/86, aprovado por esta Assembleia em 16 de Outubro p.p., pelas seguintes razões:

- Pese embora a circunstância do relatório referir expressamente, e com os fundamentos no mesmo aduzidos, que o diploma regional em causa enferma de inconstitucionalidade orgânica, facto que foi unanimemente reconhecido pela Comissão, indicia o mesmo que se deverá voltar a ouvir o proponente, na perspectiva de então surgir qualquer esclarecimento que possibilitasse a sua futura ratificação pelo plenário da A.R.A.

Não podem os deputados signatários concordar com tal sugestão, porquanto a tramitação normal em processos desta natureza deve culminar, após a decisão do Tribunal Constitucional, com a subida do diploma ao plenário, e este sim, em última instância, reconfirmará ou não o diploma em causa, podendo ainda introduzir as alterações que tiver por conveniente.

Saliente-se, de resto, que tal sempre ^{tem} sido a tramitação normal em



PARTIDO SOCIALISTA

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

-2-

situações já anteriormente ocorridas e com os mesmos pressupostos. Aliás outro não deveria ser o caminho a seguir, bastando para tanto que nos atenhamos ao que sobre a matéria se diz na Constituição (Vide art^{os} 235^o, 278^o e 279^o) e no Estatuto (Vide art^o 35^o).

Tratando-se de uma inconstitucionalidade por acção (Vide art^o 277^o da Constituição) não entendemos qual o alcance prático de audição do proponente, na medida em que concordando-se em absoluto com os fins que o diploma visa atingir e persistindo os pressupostos legislativos que o sustentaram, nada se pode alterar face aos elementos constitutivos da sua inconstitucionalidade. Acresce o facto de este diploma ter iniciado a sua tramitação em processo legislativo comum há mais de um ano; ter sido objecto de diversas tomadas de posição a diferentes níveis e nunca o Governo ter manifestado qualquer tipo de sugestão para a sua mais célere aprovação. Julgamos, isso sim, que o proponente pretende que o diploma seja aprovado, na sua versão actual, o que tal como já ficou referido, não é passível de aceitação.

Saliente-se, in fine, que no respeito pela independência dos poderes dos órgãos legislativos e executivos, a Assembleia é soberana e deve exercer os poderes que a Constituição e o Estatuto lhe consagram nesta matéria, e é



PARTIDO SOCIALISTA

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

-3-

nesse sentido que não aprovamos o relatório por este sugerir uma tramitação, a nosso ver pouco deontológica e de duvidosa cobertura legal.

Horta, 18 de Setembro de 1987

Os Deputados do P.S. na C.O.L.



Carlos Mendonça



Manuel Goulart